

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*

*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, diciembre dieciséis (16) de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	YESSICA ALEJANDRA MARÍN RUÍZ
ACCIONADO:	COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-007-2013-00494-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	277
DECISIÓN:	Revoca decisión consultada
ASUNTO:	<b>Consulta sanción impuesta en incidente de desacato.</b> La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe atender a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la sanción. No es procedente la sanción.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del veintisiete (27) de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Mauricio Olivera González, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013).

#### **ANTECEDENTES**

La señora **Yessica Alejandra Marín Ruíz**, actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES- para la protección del derecho fundamental de petición, que

considera vulnerado en cuanto no se ha resuelto su solicitud relativa a la reactivación del pago de la pensión de sobreviviente, interpuesta desde el 18 de enero de 2013.

La tutela fue concedida por el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el 31 de mayo de 2013, en el que se ordenó:

**“PRIMERO: TUTELAR** el derecho de petición invocado por la señora YESSICA ALEJANDRA MARÍN RUÍZ, identificada con cédula de ciudadanía N° 1.035.426.474, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENAR** al **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy en LIQUIDACIÓN**, que a través de su Representante Legal, **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**, que en el término de **QUINCE (15) DÍAS HÁBILES**, contados a partir de la notificación del presente Fallo, remita – si aún no lo ha hecho – a **COLPENSIONES** el expediente sobre el cual recae la solicitud de la actora, para que esta última proceda a resolver de fondo dicha petición.

**TERCERO:** Una vez el **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN**, a través de su Representante Legal, **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**, remita el expediente requerido a **COLPENSIONES**, éste último en un término máximo de **QUINCE (15) DÍAS**, contados a partir del recibo del expediente sobre el cual recae la solicitud de la actora, deberá dar respuesta en forma clara, completa y de fondo al **DERECHO DE PETICIÓN** presentada por la Accionante el día 18 de enero de 2013, relacionado la reactivación de pago de una pensión de sobrevivientes, la misma que deberá ser debidamente notificada a la accionante.<sup>1</sup>

El apoderado de la señora **YESSICA ALEJANDRA MARÍN RUÍZ** instauró solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida en los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folio 1)

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 29 de julio de 2013<sup>2</sup> requirió al Doctor Diego Alberto Vargas Gómez Agente Liquidador del Instituto de Seguros Sociales y al

<sup>1</sup> Folio 6.

<sup>2</sup> Folios 13 y 14.

Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría Representante Legal de Colpensiones, para que en el término de dos (02) días hábiles, informaran las gestiones realizadas para el cumplimiento dado en la orden de tutela, esto es, si ya se efectuó el envío del expediente administrativo a Colpensiones y adicionalmente, para que informara si se recibió el expediente administrativo del accionante; requerimiento ante el cual, las entidades accionadas no emitieron pronunciamiento alguno.

Mediante auto del 20 de agosto de 2013<sup>3</sup>, se dio apertura al incidente de desacato en contra del Doctor Diego Alberto Vargas Gómez Agente Liquidador del Instituto de Seguros Sociales y se le otorgó un término de tres (03) días para que garantizara la remisión del expediente de la señora Yessica Marín Ruiz a Colpensiones, con el fin de que se diera cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela; requerimiento ante el cual, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación allegó escrito el 21 de agosto de 2013<sup>4</sup> reiterado el 26 de agosto siguiente<sup>5</sup>, a través del cual informó que el expediente administrativo del asegurado Jorge Luis Marín Villa padre de Yessica Alejandra Marín Ruíz, fue entregado a Colpensiones desde el 1 de agosto de 2013, por lo cual solicitó su desvinculación del trámite incidental; para el efecto aportó copia del pantallazo del visor virtual EVA<sup>6</sup> donde se evidencia que la información fue efectivamente migrada en esa fecha.

Posteriormente, en auto del 6 de septiembre de 2013<sup>7</sup>, se dio apertura al trámite incidental en contra del Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría Representante Legal de Colpensiones, para que en el término de tres (03) días diera cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela y remitiera constancia de notificación de la respuesta entregada a la accionante; requerimiento ante el cual Colpensiones guardó silencio.

El Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral Medellín mediante auto del 25 de septiembre de 2013<sup>8</sup>, en atención a que el Representante Legal de Colpensiones ya no es el Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría y quien ostenta actualmente dicha

---

<sup>3</sup> Folio 19.

<sup>4</sup> Folios 25 a 27.

<sup>5</sup> Folio 31.

<sup>6</sup> Folio 28.

<sup>7</sup> Folio 35.

<sup>8</sup> Folio 40.

calidad es el Doctor Mauricio Olivera González, se ordenó dar inicio al incidente de desacato en contra de éste último para que en el término de tres (03) días se pronunciara al respecto y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer; requerimiento ante el cual no se allegó respuesta.

En auto del 24 de octubre de 2013<sup>9</sup>, se abrió a pruebas el trámite incidental y se ordenó oficiar al Doctor Mauricio Olivera González Representante Legal de Colpensiones, para que en el término de tres (03) días hábiles remitiera al Despacho constancia de notificación efectuada a la señora Yessica Alejandra Marín Ruíz de la decisión adoptada por la entidad frente a la petición presentada el 18 de enero de 2013 relacionada con la reactivación del pago de la pensión de sobrevivientes; requerimiento ante el cual la entidad guardó silencio.

Finalmente, mediante providencia del 27 de noviembre de 2013<sup>10</sup>, el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín, resolvió sancionar al Doctor Mauricio Olivera González, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con multa de dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La consulta en el desacato está instituida para verificar la efectividad de la protección de los derechos fundamentales que se hayan amparado mediante un fallo de tutela, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito de la norma que la consagra (decreto 2591 de 1991, Capítulo V, artículos 52 y 53).

Analizado el asunto materia de consulta, advierte la Sala que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato, se traduce en el incumplimiento del fallo emanado del Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín, el día 31 de mayo de 2013, a través del cual se tuteló

---

<sup>9</sup> Folio 45.

<sup>10</sup> Folios 54 a 57.

el derecho fundamental de petición de la señora YESSICA ALEJANDRA MARÍN RUÍZ.

El juez de tutela ordenó al Instituto de Seguros Sociales a través de su agente liquidador, que en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de la providencia, remitiera a Colpensiones la solicitud efectuada por la actora el 18 de enero de 2013, relacionada con la reactivación del pago de la pensión de sobreviviente y adicionalmente, se ordenó a Colpensiones que en un término de quince (15) días contados a partir del recibo del expediente administrativo, diera respuesta de forma clara, completa y de fondo al derecho de petición presentado por la accionante el 18 de enero de 2013.

De conformidad con los documentos que reposan en el expediente, durante el trámite del incidente de desacato, el Instituto de Seguros Sociales acreditó haber entregado a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES el expediente administrativo de la señora Yessica Alejandra Marín Ruíz desde el 1 de agosto de 2013, para lo cual aportó copia del pantallazo del visor virtual EVA donde se evidencia que la información fue efectivamente migrada en esa fecha<sup>11</sup>; posterior a ello, Colpensiones contaba con un término de quince (15) días hábiles para dar respuesta de fondo a la solicitud presentada por la accionante el 18 de enero de 2013, no obstante haberse surtido en su totalidad el trámite incidental, Colpensiones no allegó prueba del cumplimiento a la orden proferida en la sentencia de tutela.

Posteriormente, en conversación telefónica sostenida con la oficina de abogados que lleva el trámite incidental de la señora Yessica Alejandra Marín Ruíz, se indagó sobre el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela; a lo cual la señora Johana Montoya informó que Colpensiones ya les había dado respuesta y que la accionante había sido incluida nuevamente en nómina para recibir la pensión de sobreviviente; en consecuencia, manifestó que ya se podía archivar el incidente<sup>12</sup>.

Por lo anterior, es claro que la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- dio cumplimiento al fallo de tutela

---

<sup>11</sup> Folios 26 a 28.

<sup>12</sup> Folio 66.

del cual se alega desacato, en consecuencia, no se puede afirmar que se causó un incumplimiento por parte de dicha entidad, que pueda generar una sanción.

Cuando la sentencia de tutela es cumplida durante el trámite del incidente de desacato no hay lugar a imponer la sanción del artículo 52 del decreto 2591 de 1991. Ello, en razón de lo que sigue:

La finalidad del incidente de desacato previsto en el artículo 52, que es una de las muchas facultades correccionales que tienen los órganos jurisdiccionales, es precisamente la de garantizar la realización efectiva de los derechos fundamentales protegidos por vía de la acción de tutela, de acuerdo con la orden impartida por el juez.

A diferencia de otras sanciones previstas en el ordenamiento, tales como las penales o disciplinarias propiamente dichas, que buscan fundamentalmente sancionar la violación de los tipos de tal naturaleza, el propósito fundamental del desacato es lograr la eficacia de la orden dada.

Acorde con ese concepto, en curso el incidente de desacato, si la autoridad pública renuente procede a cumplir la orden de tutela, lo indicado entonces es no imponer las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, visto que se cumplió el fin propuesto que no es otro que el amparo efectivo del derecho tutelado.

Esa afirmación tiene respaldo en pronunciamientos de la Corte Constitucional, que sobre el particular ha dicho:

*“Cuando se trata de una obligación de hacer, por ejemplo proferir un acto administrativo, el incumplimiento acarrea no solo el incidente de desacato, sino especialmente el ejercicio de todas las medidas que los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991 señalan. El Juez debe apreciar que la respuesta del obligado no sea simplemente formal, porque aún con la expedición de un acto administrativo se puede mantener la violación del derecho fundamental, o se puede incurrir en la violación de otro u otros derechos fundamentales.*

*El juez analizará, en el caso concreto, si la orden de tutela se cumplió o no.*

*Si no se ha cumplido, no pierde la competencia hasta su cabal cumplimiento.*

*Si considera que la orden ya se cumplió, cesa en su competencia y por consiguiente también finaliza el incidente de desacato que estuviere en trámite.*

*Si el juez encargado de hacer cumplir la orden de tutela dice que ya se obedeció, pero esto no es cierto, incurre en una vía de hecho, siempre y cuando se den los requisitos para ello. Puede ocurrir que se conjugue el mantenimiento de la violación y se agrave por otra u otras violaciones, en este caso, el afectado puede escoger entre insistir en el cumplimiento ante el juez competente o instaurar una nueva acción."*

Las mismas ideas expuestas en los apartes precedentes se deducen del siguiente aparte de otro pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional:

*"Del texto subrayado- se refiere al art 27 del decreto 2591- se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las forma de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con las resultas del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.*

*Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.*

*"En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela."*

No significa lo anterior que la renuencia o negligencia de la autoridad quede impune. Para el efecto, existen otro tipo de sanciones -disciplinaria – por incumplimiento de las obligaciones

propias del funcionario público - o penal - fraude a decisión judicial-, que serán las aplicables si los órganos competentes así lo consideran.

Todo, si se tiene en cuenta que la multa por desacato es un ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado, mientras que la sanción penal castiga la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado.

Se reitera entonces, que el Instituto de Seguros Sociales efectuó la remisión del expediente administrativo de la accionante a Colpensiones, por lo que no podría endilgarse incumplimiento al fallo; como tampoco podría predicarse desacato por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones por cuanto ya emitió la respuesta correspondiente a la solicitud elevada por la señora Yessica Alejandra Marín Ruíz, relativa a la reactivación del pago de la pensión de sobreviviente, según constancia obrante a folio 66.

Se debe poner de presente, que la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 proferido el 5 de junio de 2013, adoptó una serie de medidas con el fin de resolver los problemas presentados en virtud del proceso de transición por el cual atraviesan el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, pues evidenció dicha corporación un desbordamiento en los tiempos normativos para dar respuesta a las solicitudes pensionales de los accionantes, así como un incumplimiento masivo de las órdenes emitidas por los Jueces de la República.

Según las directrices determinadas por la Corte Constitucional, frente a las acciones de tutela presentadas por solicitudes radicadas directamente ante Colpensiones, se seguirán las reglas generales sobre derecho de petición, acción de tutela e incidentes de desacato, así dispuso:

*“43. De igual manera, la Sala advertirá a los jueces de la República que cuando la acción de tutela se presente por la presunta infracción del derecho de petición de solicitudes radicadas ante Colpensiones o contra las resoluciones de Colpensiones que resuelvan sobre el reconocimiento de una pensión, no se aplicarán las restricciones*

*excepcionales dispuestas en los fundamentos jurídicos 41 y 42 de esta providencia, de modo que se seguirán las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición, procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato.”<sup>13</sup>*

En este orden de ideas lo procedente es revocar la sanción impuesta al Doctor Mauricio Olivera González, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

#### **RESUELVE**

- 1º. – REVÓQUESE** la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia
- 2ª - NOTIFÍQUESE** en forma personal a las partes.
- 3º. - DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
**Magistrada**

P.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Auto 110 del 5 de junio de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.